

Frediani, Julieta Constanza

La tierra vacante al interior del proceso de expansión urbana en el Gran La Plata

**XVI Jornadas de Investigación del Centro de
Investigaciones Geográficas y del Departamento
de Geografía**

1 al 2 de octubre de 2014

CITA SUGERIDA:

*Frediani, J. C. (2014) La tierra vacante al interior del proceso de expansión urbana en el Gran La Plata [en línea]. XVI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, 1 al 2 de octubre de 2014, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4100/ev.4100.pdf*

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

LA TIERRA VACANTE AL INTERIOR DEL PROCESO DE EXPANSIÓN URBANA EN EL GRAN LA PLATA

Frediani, Julieta Constanza**

jfrediani@yahoo.com

RESUMEN

La problemática de las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano desarticulado y fragmentado constituye el tema de investigación que desarrollo en el marco de la Carrera de Investigador del CONICET. Al mismo tiempo, es uno de los casos de investigación básica abordados en el Proyecto de Incentivos-UNLP denominado "Transformaciones socio-territoriales y procesos de intervención en la región Rioplatense" (Equipo TAG- CIG- FaHCE- UNLP).

Las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano disperso, como así también las posibles estrategias tendientes a su recuperación e integración territorial en ciudades medias, constituyen el objeto de estudio del presente trabajo. El objetivo general del mismo consiste en contribuir al conocimiento teórico-empírico de las tierras vacantes y su relación con las tendencias actuales del desarrollo urbano, tendiente al logro de una gestión urbana sustentable.

El tema de las tierras vacantes implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo urbano, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación del suelo, y el reconocimiento de las tierras vacantes tanto como un problema como una oportunidad.

Las estrategias de recuperación urbana e integración socioterritorial de la tierra vacante, tanto pública como privada, deberían contribuir a evitar las discontinuidades en la trama y la consecuente fragmentación territorial.

**** Departamento de Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.**

Introducción

La problemática de las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano desarticulado y fragmentado constituye el tema de investigación que desarrollo actualmente en el marco de la Carrera de Investigador del CONICET. Al mismo tiempo, es uno de los casos de investigación básica abordados en el Proyecto de Incentivos-UNLP denominado “Transformaciones socio-territoriales y procesos de intervención en la región Rioplatense” (Equipo TAG- CIG- FaHCE- UNLP).

Los cambios en la producción de la ciudad y de lo urbano se manifiestan en el desencadenamiento de nuevas modalidades de expansión urbana, que dan lugar a una ciudad que crece “sin límites” sobre el territorio. En esta nueva realidad urbana, las periferias con sus tierras vacantes constituyen la parte de la ciudad más receptiva a los cambios y transformaciones que van a producirse. Este modelo urbano, que responde a una pretendida racionalización del uso del suelo, se caracteriza por la proliferación de espacios intersticiales y tierras vacantes. Así, como señala Clichevsky (2007), los cambios socioeconómicos se expresan en las ciudades y hacen que la tierra vacante también sea distinta.

La formación de tierras vacantes puede comprenderse mejor si se consideran las diferentes lógicas y actores que intervienen en la construcción del espacio urbano (cada uno de ellos con diferentes intereses, necesidades y expectativas), y si recordamos, como señala Urriza (2011), que la tierra constituye una reserva de valor y una forma de inversión segura y de bajo riesgo con relación a otras. Invertir en tierras resulta así un buen negocio, principalmente en áreas de expansión, puesto que el propietario obtiene un excedente producto de la valorización del suelo. Frente a esta situación, el suelo y, en particular, las tierras no ocupadas y/o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, enmarcándose las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad (Clichevsky, 2007, *Ibid*).

Abordar el tema de las tierras vacantes al interior del proceso de producción de la ciudad, implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo urbano, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación del suelo urbano.

Este abordaje implica reconocer a las tierras vacantes tanto como un problema como una oportunidad. Consideradas como un problema, se reconoce que la modalidad de producción de suelo urbano, dispersa y con grandes vacíos intersticiales trae aparejada un incremento de los costos de urbanización, tanto económicos como socioambientales, elevando el costo de los tendidos de redes de infraestructuras básicas, presionando sobre el presupuesto público para su mantenimiento y dificultando la integración entre los barrios, dada la carencia de un sistema de espacios públicos articuladores (Plan Estratégico Territorial, 2011). Mientras que si se considera a los espacios vacíos como oportunidades, los mismos serían útiles para poder (re)orientar la forma de estructuración, crecimiento y desarrollo urbano (Larangeira, 2004). El potencial de oportunidad dependerá de la importancia de reutilizar dicho espacio, de su carácter estratégico en función de la ubicación, proximidad a arterias principales y/o a servicios circundantes que dicho suelo presenta.

En este marco, el objetivo general del presente trabajo consiste en contribuir al conocimiento teórico-empírico de las tierras vacantes y su relación con las tendencias actuales del desarrollo urbano, tendiente al logro de una gestión urbana sustentable que contribuya a la definición de posibles estrategias tendientes a su recuperación e integración territorial.

Aproximación al Concepto de Tierra Vacante

En este punto del trabajo, y dado que existen diversas denominaciones para dar cuenta del suelo sin uso o subutilizado -tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes-, resulta necesario intentar responder a la pregunta ¿qué se entiende por tierra vacante?. Si bien resulta difícil dar una única definición del concepto, las múltiples definiciones que dan los diferentes autores nos permitirán aproximarnos a una más acabada comprensión de esta noción.

Por su parte, Fausto Brito y Rábago (2001) definen la tierra vacante como los terrenos remanentes a la dinámica urbana, que permanecen vacíos o subutilizados; o que todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad. En el mismo sentido, Clichevsky (1999) en su investigación sobre tierras vacantes en seis ciudades latinoamericanas, las define como aquellas tierras permanentemente desocupadas que se localizan dentro de los límites urbanos, excluyendo los parques, las plazas o las áreas de protección ecológica destinadas a usos públicos.

Larangeira (2004) señala que “las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo, o no alcancen su mejor potencial de utilización, haciendo difícil el establecimiento de una definición única. De hecho, son múltiples las posibilidades de interpretar los orígenes del fenómeno y de desarrollar estrategias y acciones para mitigar sus consecuencias negativas o, mejor aún, sacarle partido”.

Según el INDEC, se considera tierra vacante tanto a aquella tierra privada no utilizada y que se encuentra subdividida en parcelas denominadas urbanas según la legislación vigente dentro del perímetro de una aglomeración, así como a la tierra de propiedad fiscal que ha sido desafectada de sus anteriores usos (Mignaqui; Arias, 2008).

De las definiciones antes citadas puede reconocerse como común denominador, la referencia tanto a la subutilización como a la falta de usos de terrenos y edificios abandonados de propiedad pública y/o privada. Y es en este sentido amplio del concepto que consideraremos a las tierras vacantes en el presente trabajo.

Asimismo, las tierras vacantes pueden reconocerse, por un lado, como espacios de oportunidad con un importante potencial social y de uso para las diversas actividades urbanas, dado que su disponibilidad constituye una oportunidad de crecimiento, de contar con suelo para urbanizar, de localizar y construir la demanda de vivienda, de realizar proyectos urbanos de gran envergadura, de construir nuevas centralidades. Estas tierras revisten así un carácter estratégico en el control del crecimiento urbano expansivo y en la conformación de un espacio urbano consolidado. La vacancia de tierra es pues una instancia básica e indispensable para el desarrollo urbano y de los distintos sectores sociales; un uso y/o una reutilización racional de estas tierras podría contribuir a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad, favoreciendo la integración socioterritorial.

Pero, por otro lado, la tierra vacante puede constituir una forma conflictiva de extender el hábitat, si no se garantiza una adecuada movilidad de la población, y si el saneamiento y la higiene urbana no pueden concretarse. En tanto, la demanda de tierra urbana se genera en forma constante debido a las necesidades que determinan nuevos requerimientos locacionales, a las migraciones de la población intra y extra locales, y a que la vivienda unifamiliar es generalmente más requerida que la vivienda multifamiliar, la necesidad de tierra urbana vacante continuará existiendo. Por este motivo, la expansión

urbana debería controlarse mediante políticas que estimulen la ocupación de lotes en áreas provistas de una infraestructura adecuada e impidan la producción de tierra urbana no apta para el asentamiento humano.

La formación de tierras vacantes puede comprenderse mejor si se consideran las diferentes lógicas y actores que intervienen en la construcción del espacio urbano (cada uno de ellos con diferentes intereses, necesidades y expectativas), y si recordamos, como señala Urriza (2011), que la tierra constituye una reserva de valor y una forma de inversión segura con relación a otras. Invertir en tierras resulta así un buen negocio, principalmente en áreas de expansión, puesto que el propietario obtiene un excedente producto de la valorización del suelo. Frente a esta situación, el suelo y, en particular, las tierras no ocupadas y/o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, enmarcándose las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y las nuevas formas de gestión, que tiendan a la equidad social y a la sustentabilidad (Clichevsky, 2007, *Ibíd.*).

Asimismo, el proceso de expansión urbana, basado en la creación de nuevo suelo urbano y de áreas intersticiales vacantes, se encuentra estrechamente vinculado al desarrollo de los sistemas de infraestructuras viarias. La inversión en este tipo de infraestructuras, y las consecuentes facilidades de movilidad urbana que genera, resulta decisivo en la organización del espacio urbano y social, al producir la apertura de vastos mercados del suelo (Fausto Brito; Rábago, 2001, *Ibíd.*). Por dicha razón, al abordar la problemática de la ciudad morfológicamente discontinua, el tema de la movilidad y, en especial, del transporte amerita una mención particularizada. Las infraestructuras de transporte constituyen el soporte material y esqueleto de las nuevas extensiones urbanas, permitiendo articular las distintas piezas aisladas que conforman el espacio urbano. El automóvil particular ha contribuido de manera fundamental a la tendencia de ruptura del modelo de ciudad compacta y de carácter mixto, permitiendo ampliar y potenciar la movilidad, hasta generar nuevas dinámicas y procesos espaciales que han modificado paulatinamente el desarrollo de la ciudad.

La no-continuidad de los espacios en la ciudad difusa constituye un inconveniente que se atenúa si consideramos el continuo crecimiento de la movilidad, que establece continuidad entre los distintos fragmentos del territorio. Se constituye así una nueva forma de segregación a partir de la movilidad, en donde los grupos sociales de mayores recursos acceden a desplazamientos generalizados, al mismo tiempo que los grupos sociales de menores recursos se encuentran sujetos a un cierto grado de “inmovilidad” (Giacobbe et al., 2009). La compacidad de la forma urbana permitiría contrarrestar los efectos negativos de la dispersión, encontrándose asociada a un mayor ahorro de suelo, de energía, de recursos naturales y de tiempo, debido al uso intensivo del territorio, la continuidad formal y la proximidad de las diferentes funciones. Las ciudades con características de compacidad urbana, resultarían desde el punto de vista territorial, un proyecto razonable de convivencia, garantizando la proximidad entre usos y actividades, y la posibilidad de compartir de forma eficaz determinados servicios o equipamientos colectivos.

La relevancia de la tierra vacante y la movilidad en el territorio pone en evidencia la necesidad de una coordinación entre los planes de ordenamiento territorial y de ordenamiento del transporte como base para un buen funcionamiento urbano en el mediano y largo plazo. Pensar estrategias de integración socioterritorial y de refuncionalización -a través de nuevos usos y ocupaciones- de los vacíos urbanos en estrecha relación con la movilidad de la población, implica un abordaje del transporte -y de las soluciones a sus problemas- desde la demanda y no desde la oferta como tradicionalmente se lo encara. La (re)localización en tierras vacantes de actividades

fuertemente generadoras y productoras de viajes posibilitaría un mayor equilibrio de los actuales flujos de transporte.

La alta interdependencia entre las dos dimensiones antes señaladas, así como la complejidad con que se presentan los problemas, indicarían la necesidad de una aproximación diferente a la de las intervenciones sectoriales tradicionales, un acercamiento integral que dé cuenta de los diferentes enfoques, aproximaciones e intereses. Con la finalidad de gestionar eficazmente un territorio materializado actualmente a modo de mosaico de fragmentos yuxtapuestos, el accionar del Estado debería orientarse a la implementación de políticas que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales.

Tierra Vacante y Expansión Urbana en el Partido de La Plata

El acelerado proceso de crecimiento y subdivisión de las áreas urbanas y periurbanas registrado en las últimas décadas en el Gran La Plata se ha traducido en mayores costos de urbanización frente a la necesidad de extender la infraestructura de servicios básicos y de transporte a las zonas periféricas como así también frente a la saturación de las infraestructuras tradicionales ya existentes. Esta demanda de nuevas infraestructuras, y su posterior construcción, han contribuido a acelerar aún más la expansión urbana dispersa con el consecuente impacto en la movilidad y el espacio urbano -crecimiento excesivo de los viajes en automóvil, problemas de congestión, degradación ambiental y urbana, disminución de la frecuencia del transporte público, altos costos derivados de los tiempos perdidos por las distancias recorridas y la ausencia de infraestructura adecuada, entre otros-.

En este marco, la utilización y refuncionalización de las tierras vacantes de la región constituirían una oportunidad a aprovechar tendiente a disminuir los mencionados problemas. Los espacios vacantes se constituyen en un factor de importancia para absorber este crecimiento de manera más eficiente -mayor y mejor utilización del recurso tierra-; su integración física y funcional a la ciudad contribuiría a generar una mayor compacidad del tejido, fundamental para el logro de la sustentabilidad urbana.

En el caso particular del Partido de La Plata, el impacto generado por la producción de nueva tierra urbana sobre áreas periurbanas, y en particular sobre áreas productivas del cinturón verde, se ha vuelto un serio problema para el desarrollo sustentable de la ciudad debido a la importancia que reviste este ámbito desde el punto de vista productivo para la región y el país, y a que en La Plata más del 70% de los lotes urbanos en medio periurbano se encuentran vacantes (Bozzano, 2002). Asimismo, en un trabajo realizado por el Instituto de Geomorfología y Suelos de la UNLP (2006) se señala que un 8% de la superficie total del Partido correspondía a terrenos baldíos, lo cual representa una superficie de 72.8 km². De ese total, unos 42 km² (4.7% de la superficie total del Partido) correspondían a áreas baldías no anegables en zonas urbanizadas, es decir, tierras potencialmente aptas para su ocupación por parte de la población.

El procesamiento cartográfico y digital -mediante Sistema de Información Geográfica- de la información disponible y actualizada al año 2012 sobre la tierra vacante del Partido, permitió reconocer aquellas que presentaban otros usos (en relación al 2006), ya sea residencial o productivo, como así también aquellas que en la actualidad se encontraban subutilizadas. A partir de dicha actualización, realizada mediante fotolectura satelital del total de terrenos baldíos reconocidos en el trabajo de la Facultad de Cs. Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata, un 20.8% -4267 parcelas- presentaba al 2012 un uso del suelo residencial; un 13% -2682 parcelas- un uso productivo y un 2.3% -476 parcelas- se encontraba subutilizadas.

Asimismo, la elaboración de cartografía temática actualizada sobre las tierras vacantes del Partido de La Plata permitió establecer cruces y relaciones con información disponible sobre asentamientos informales y áreas de vulnerabilidad territorial del Municipio, reconociéndose así las tierras vacantes no aptas para uso residencial por su localización en las áreas de mayor vulnerabilidad socio-territorial¹. Coincidentemente dichas tierras - en entornos desfavorables y de fragilidad ambiental, con riesgos sanitarios y de salud, áreas de borde, márgenes de los arroyos, sectores anegadizos-, se encontraban ocupadas por parte de los sectores de menores recursos (Figura 1).

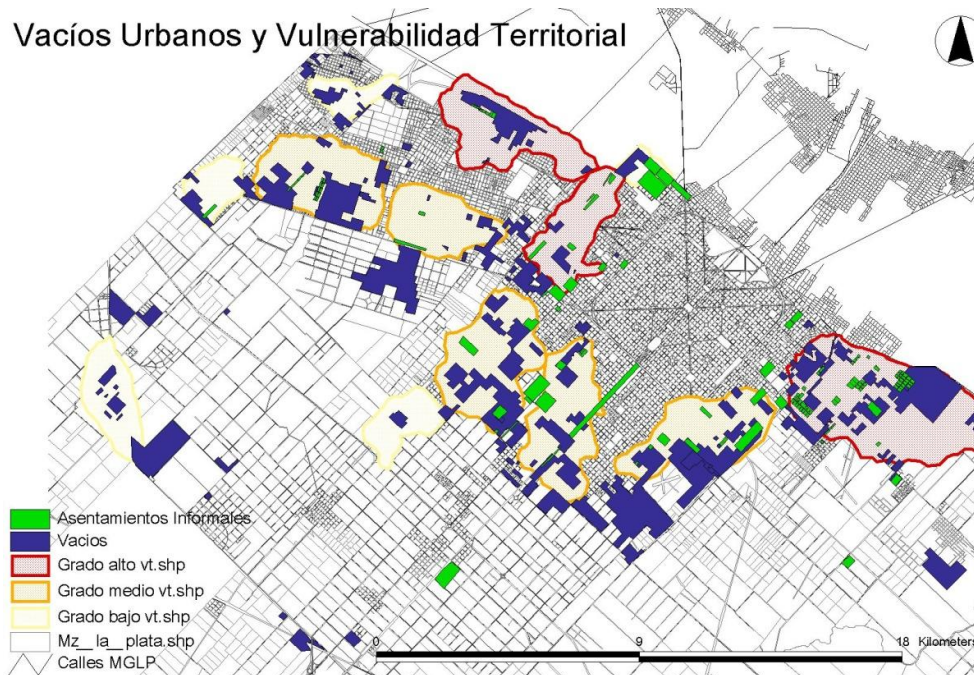


Fig 1. Tierra Vacante, Asentamientos Informales y Áreas de Vulnerabilidad Territorial en el Partido de La Plata. Fuente: Elaboración Propia

En la cartografía puede observarse que la localización de estos sectores en asentamientos informales -construidos tanto en predios fiscales como en terrenos particulares desocupados-, presenta una distribución más o menos equidistante respecto del centro de la ciudad, describiendo un anillo discontinuo alrededor del casco, con numerosas localizaciones en Melchor Romero, Los Hornos, San Lorenzo y Villa Elvira. Si bien, las dos primeras localidades son las que presentan la mayor cantidad de viviendas precarias y la mayor proporción de suelo ocupado por urbanizaciones informales², es Villa Elvira la que presenta el mayor grado de vulnerabilidad socio-territorial. Mientras que las tres restantes localidades se sitúan en un nivel intermedio.

¹ Para dar cuenta de esta situación en el Partido de La Plata, y más precisamente de su distribución diferencial al interior del territorio, se procedió a la determinación de un gradiente de vulnerabilidad territorial a partir de la combinación de cuatro (4) tipos de indicadores: Indicadores de Vulnerabilidad Hídrica (VH), Indicadores de Vulnerabilidad Ambiental (VA), Indicadores de Vulnerabilidad Urbana (VU) e Indicadores de Vulnerabilidad Residencial (VR). Posteriormente, los gradientes de vulnerabilidad obtenidos fueron cruzados con indicadores de Vulnerabilidad Social (VS) tales como: NBI Hacinamiento, NBI Instalaciones Sanitarias y NBI Vivienda, entre otros. Este procedimiento permitió reconocer las áreas más críticas y vulnerables de La Plata, como así también la ausencia de una correspondencia directa entre las mismas con las áreas de más bajos valores del suelo.

² Relevamiento de Asentamientos Informales en el Gran La Plata, ONG "Un Techo Para mí País", 2009.

En relación a la ocupación de las tierras vacantes fiscales -nacionales, provinciales y/o municipales- por parte de los sectores de la población con menores recursos, la Directora de Tierras del Municipio indica que un porcentaje elevado -cercano al 95%- de dichas tierras están ocupadas o usurpadas. Sin embargo, la funcionaria considera que es posible recuperar las tierras existentes o que quienes actualmente las estén ocupando las paguen, para así poder comprar tierras y ponerlas en el mercado. Desde el Municipio se podrían comprar lotes de tierra indivisa y subdividirlos, para ofrecerlos a la venta y así bajar el precio del mercado, al aumentar la oferta.

En un contexto caracterizado por la ocupación residencial en áreas de fragilidad ambiental, entornos desfavorables y/o áreas de borde, y por un significativo número de habitantes que viven en condiciones de vulnerabilidad territorial -sin infraestructura de servicios básicos, en áreas anegables, en proximidades de canteras y basurales-, consideramos necesario la incorporación de la dimensión ambiental en los principios de la planificación urbana actual. Esta situación, creciente y común a numerosas ciudades del continente trae aparejadas consecuencias negativas a nivel socioeconómico, ambiental y político, afectando no solamente a la población de menores ingresos que reside en estas áreas, sino también a los gobiernos de las ciudades, por los altos costos de urbanización, y a la población urbana en su conjunto.

El Partido de La Plata presenta diversos sectores urbanos localizados en zonas de riesgo, fundamentalmente sometidos a inundaciones. Sin embargo, son los sectores de la población que responden fundamentalmente a una lógica de la necesidad y ocupan el espacio urbano a partir de la modalidad informal abierta, quienes resultan más vulnerables a este proceso, producto de sus dificultades económicas, el desempleo y la exclusión social. De allí que resulte fundamental, el reconocimiento de la tierra vacante -predios fiscales y/o particulares desocupados-, no apta para el asentamiento humano por encontrarse localizada en planicies de inundación de los arroyos, sectores anegadizos, en cercanía a áreas industriales o en proximidades de canteras y basurales.

En este sentido, creemos necesaria una planificación urbana que contribuya a analizar la producción de suelo urbano en áreas de fragilidad ambiental, y que cuente con herramientas que permitan la identificación de zonas urbanas vulnerables o generadoras de vulnerabilidad territorial donde destinar parte del presupuesto y esfuerzos municipales-regionales. Por este motivo, el manejo del suelo urbano por parte del Estado, y en especial el disponer de instrumentos que permitan dinamizar el suelo vacante en áreas urbanas con condiciones ambientales favorables, resulta esencial para el logro de un desarrollo urbano social y ambientalmente sustentable.

¿Qué hacer con las Tierras Vacantes?: ¿Refuncionalización, Recuperación o Rehabilitación Urbana?.

La preocupación existente en nuestros días acerca de la reutilización de tierras vacantes en pos de contribuir tanto a la recuperación de la calidad urbana-ambiental de ciudades dispersas y constituidas a modo de un complejo mosaico, como a la revitalización social y económica de las áreas intervenidas, ha llevado a la búsqueda de estrategias que posibiliten su efectiva integración socioterritorial al resto del espacio urbano en el que se insertan y de una gestión que favorezca la implementación de las mismas, contribuyendo a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad.

Los espacios vacantes se constituyen así en un factor de importancia para absorber el continuo y acelerado crecimiento urbano de manera más eficiente -mayor y mejor utilización del recurso tierra-; su integración física y funcional a la ciudad contribuiría a

generar una mayor compacidad del tejido, fundamental para el logro de la sustentabilidad urbana.

Al abordar las posibles estrategias de refuncionalización de estas tierras, y considerando la variada bibliografía nacional e internacional existente sobre el tema, se plantea la necesidad de definir y diferenciar los conceptos de refuncionalización, recuperación y rehabilitación urbana, que frecuentemente suelen utilizarse como sinónimos.

Por *refuncionalización* se entiende al cambio de funciones que experimentan determinados objetos urbanos frente a las transformaciones territoriales resultantes del proceso de globalización económica. En otras palabras, la refuncionalización implica un cambio de uso y puede definirse como volver a poner en funcionamiento un edificio, lote y/o terreno, especialmente en lo que refiere a sus funciones vitales o esenciales³. Por su parte, Gioria (2003) señala que algunos científicos sociales denominan a estas refuncionalizaciones como "mutaciones urbanas" que se traducen en cambios en la morfología urbana, y que apuntan a la recuperación y el cambio de uso de antiguos edificios, fábricas obsoletas, o extensas áreas portuarias o ferroviarias, generalmente en estado de abandono.

Por *recuperación urbana* se entiende a una actuación integrada, que comienza con un diagnóstico pluridisciplinar del área urbana a intervenir y que va más allá de los edificios, las infraestructuras o los espacios públicos, implicando además a los diferentes actores intervinientes en la producción y gestión de dicho territorio. Es sobre esta base sólida sobre las que se han de tomar las decisiones clave, impulsar la gestión urbana, y establecer los agentes urbanísticos y los recursos económicos necesarios para llevar a cabo una estrategia de regeneración que permita detener el deterioro del tejido urbano y social, preservar sus valores patrimoniales, reforzar la cohesión social y favorecer la actividad económica del territorio intervenido (Novo López, 2011). En relación a este concepto, Rojas (2004) señala que el mismo alude a una variedad de intervenciones tendientes a mejorar las condiciones e intensificar el uso de una zona urbana ya existente para acomodar población y actividades económicas, en oposición a las acciones destinadas al desarrollo de nuevas áreas urbanas en terrenos periféricos para acoger nueva población y actividades económicas. El autor considera que la literatura sobre el tema es poco precisa cuando se refiere a intervenciones sobre áreas urbanas existentes, ya que se emplean indistintamente y con bastante laxitud términos como mejoramiento urbano, rehabilitación urbana, regeneración urbana, revitalización urbana, recuperación urbana y renovación urbana. Sin embargo, diferencia a la recuperación urbana como aquel proceso a través del cual se promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de un territorio que padece deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos.

Por último, el concepto de *rehabilitación urbana* se refiere, según Bossio (2006), a la estrategia de gestión urbana para recalificar una ciudad existente a través de múltiples intervenciones destinadas a valorizar su potencial social, económico y funcional a fin de mejorar la calidad de vida de las poblaciones residentes. Ello exige el mejoramiento de las condiciones físicas del parque construido a través de su rehabilitación, instalando equipamientos, infraestructuras y espacios públicos y conservando así la identidad y las características del área de ciudad considerada. La autora señala además que etimológicamente el término rehabilitar equivale a otorgar competencia, idoneidad y aptitud para un fin determinado. Por consiguiente, la rehabilitación urbana puede entenderse como las acciones arquitectónicas, urbanísticas y sociales que permiten mejorar la calidad de vida de los habitantes y la capacidad de reutilización de esta

³ <http://www.hitourbano.cl/glosario/glosario-de-intervenciones-sobre-el-patrimonio/>

arquitectura y de estos espacios dentro de niveles de habitabilidad, salubridad y confort convenientes.

Si bien entre las distintas definiciones antes descriptas es posible reconocer características comunes, en el presente trabajo, se utiliza el concepto de refuncionalización urbana para dar cuenta de las estrategias de reutilización de tierras vacantes al interior del Gran La Plata, por considerarlo como un concepto de carácter integrador y abarcativo, que da cuenta de los cambios o “mutaciones” acontecidos en los territorios analizados. En este trabajo nos interesa abordar dichos cambios no solamente en términos físicos sino también en términos sociales y económicos, involucrando además en dicho proceso a los diferentes actores sociales presentes en la problemática.

En este marco, en el Gran La Plata es posible dar cuenta en los últimos años de algunas experiencias de refuncionalización, tanto en terrenos vacantes propiedad del Estado como en terrenos privados que generan vacíos e interrupciones en el tejido urbano debido a su superficie y localización. Entre los casos más destacados pueden mencionarse los siguientes:

- Terreno Vacante correspondiente al Ex BIM III - Batallón de Infantería de Marina Número 3 (Partido de Ensenada). Este caso constituye un vacío residual⁴, es decir, un predio con un edificio abandonado. Se trata de un ejemplo de reconversión de predios militares subutilizados, los cuales resultan en la actualidad óptimos para su utilización con una función social adecuada. Este predio cuenta con una superficie de 9 hectáreas ubicadas en el límite entre Ensenada y La Plata, y lindante a Berisso. En dicho predio está finalizando la construcción de las nuevas sedes de las facultades de Psicología y Humanidades, un Campo de Deportes y la Casa de la Memoria en el marco del denominado “Plan Maestro del Bosque Norte” de la UNLP. Del plan ya se encuentran construidas la Facultad de Psicología y la Facultad de Humanidades, para una población universitaria estimada en aproximadamente 15 mil personas. En estos edificios funcionan aulas, dependencias administrativas y los centros de investigación y desarrollo de dichas unidades académicas.

Para cuantificar los principales impactos -positivos y negativos- de la construcción de estas dependencias en el sector urbano en el que se desarrolla, cabe destacar que la Facultad de Humanidades tiene más de 7500 estudiantes, unos 3250 ingresantes por año, 860 docentes y 120 no docentes. Mientras que la Facultad de Psicología tiene 7000 estudiantes, unos 1750 ingresantes por año, un plantel de 300 docentes y 40 no docentes. Entre ambas congregan una población de más de 20 mil personas entre alumnos, docentes y no docentes.

El predio del ex BIM 3 se encuentra próximo a zonas residenciales de baja escala con asentamientos precarios, al Paseo del Bosque -uno de los principales parques urbanos de la ciudad y la región-, al ex Hospital Naval -donde se desarrollan actividades académicas de la Facultad de Medicina y de la Escuela de Enfermería-, y a los complejos Siderúrgico y Petroquímico de Ensenada -uno de los complejos industriales más importantes del país-. Al mismo tiempo, se encuentra ya licitada la continuación de la autopista La Plata - Buenos Aires, a la altura de la calle 128 y hasta la avenida 90, que cambiará significativamente la configuración urbana y regional del sector. Se prevé que el impacto del mismo sea la jerarquización a nivel comercial e inmobiliario del barrio a partir de la llegada al lugar de estudiantes, docentes e investigadores.

⁴ Para clasificar las tierras vacantes ya refuncionalizadas o en proceso de refuncionalización, se ha utilizado la tipología desarrollada por Carabajal, Servetti y Souto (2011), quienes distinguen: i. vacíos indefinidos (Obras inacabadas), ii. vacíos residuales (Edificios abandonados), iii. vacíos latentes (Solares vacantes), y iv. vacíos obsoletos (Infraestructuras públicas en desuso).

- **Terreno Vacante Predio 6 de Agosto (Partido de Berisso).** Este predio constituye un *vacío latente* (suelo vacante) ubicado en el Municipio de Berisso, en las inmediaciones de las avenidas 60 y 64, de 127 a 143, y presenta una superficie de más de 40 hectáreas. Forma parte de un proyecto urbano que involucra a YPF y la UNLP. Se trata de un enclave estratégico y fundamental para la ciudad de Berisso, al estar emplazado entre dos barrios de la periferia de la mencionada localidad: Villa Arguello y Villa Nueva. El primero de estos barrios lindante al casco antiguo de la ciudad de Berisso y el otro constituido como borde y desborde del casco de la ciudad de La Plata (Figura 2).

El predio 6 de Agosto será transformado por la UNLP en un Centro Regional de Extensión Universitaria y un parque de uso público⁵. El proyecto contempla además la venta a la empresa estatal YPF de 5 hectáreas enclavadas en ese mismo predio para la construcción de un Centro de Investigación y Desarrollo, en el que trabajarán más de 250 investigadores. Se trata de un ambicioso proyecto de planificación regional y desarrollo urbano impulsado en forma conjunta con el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación y el CONICET. La UNLP transformará un predio ocioso en un enorme espacio de uso público forestado y destinado al esparcimiento de la comunidad, dotando a la ciudad de Berisso de un bosque de uso público similar al que tienen La Plata y Ensenada, contribuyendo a la integración de la región.

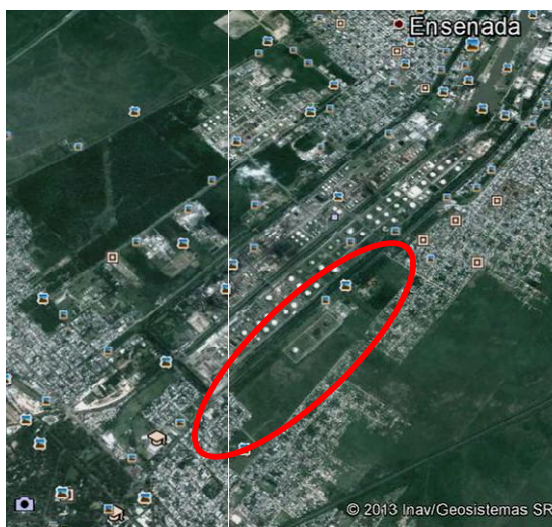


Figura 2. Imagen Satelital del Predio 6 de Agosto y su entorno urbano al interior del Partido de Berisso. Fuente: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP, 2013.

La propuesta ideada por la UNLP prevé la reconversión de esta parcela como un nuevo espacio de uso comunitario regional. De esta manera, el proyecto prevé “destinar 40 hectáreas al patrimonio público, forestal y recreativo, localizando en Berisso el “Tercer Bosque” de la región, que acompañará al Parque Martín Rodríguez de Ensenada y al Bosque Platense”.

⁵ El predio 6 de Agosto está conformado por tres parcelas: una con una superficie superior a las cinco hectáreas, donde se desarrollan actividades académicas y de extensión de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. Otra de más de dos hectáreas -zonificada como residencial de baja densidad - que ya fue cedida a la Asociación de Trabajadores Universitarios de La Plata para la construcción de viviendas para los trabajadores no docentes. La tercera parcela tiene una superficie de más de 47 hectáreas, zonificada como de uso industrial. Esta última parcela casi no tiene uso en la actualidad. Parte de su superficie tiene restricciones de uso ya que se encuentra lindero a las instalaciones de la refinería de YPF.

El Centro Regional de Extensión Universitaria permitirá dotar de espacios propios a la actividad extensionista que se desarrolla en todas las facultades y dependencias de la UNLP. Este espacio articulará su actividad con los Centros Comunitarios de Extensión que actualmente funcionan en diferentes barrios de la periferia. En el Predio 6 de Agosto de la UNLP se levantarán los laboratorios de YPF Tecnología SA (Y-TEC), una empresa conformada en un 51% por la petrolera y en un 49% por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, y que albergará a 250 científicos. La creación de este centro de I+D también tendrá un enorme valor en cuanto al desarrollo científico y tecnológico de la región, ya que se articulará con el polo científico que la UNLP ya comenzó a edificar en la zona de 120 y 60. Estas obras cambiarán por completo el paisaje de Berisso.

- Terreno Vacante en Camino Gral. Belgrano entre 517 y 514, Ringuelet (Partido de La Plata). Se trata de un *vacío residual indefinido*, dado que una parte del mismo alberga una obra inacabada (vacío indefinido) y otra parte del predio presenta un edificio abandonado hace más de dos décadas (vacío residual) (Figura 3). En dicho edificio funcionaba antiguamente la Fábrica S.I.A.P. (Sociedad Industrial de Aparatos de Precisión), en la que se producían taxímetros y relojes para tableros de automóviles. En 1994, la firma presenta quiebra y vende el predio de seis hectáreas que albergaba la planta fabril para cubrir parte de sus deudas. En el año 1997 el predio ubicado entre el Camino General Belgrano, la avenida 19, las calles 514 y 517, fue adquirido por la Empresa Maccarone S.A. -Empresa Constructora del Primer Shopping de Capital Federal- para la construcción de un Complejo Recreativo-Gastronómico "Showcenter". Sin embargo, el megacomplejo que debió inaugurarse en 1998 no pudo ser concretado por problemas con el gremio de la construcción y la obra quedó paralizada a los seis meses de iniciarse. La caída definitiva del proyecto devolvió las tierras al Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Provincia, que a fines de 2009 las cedió a la Suprema Corte.

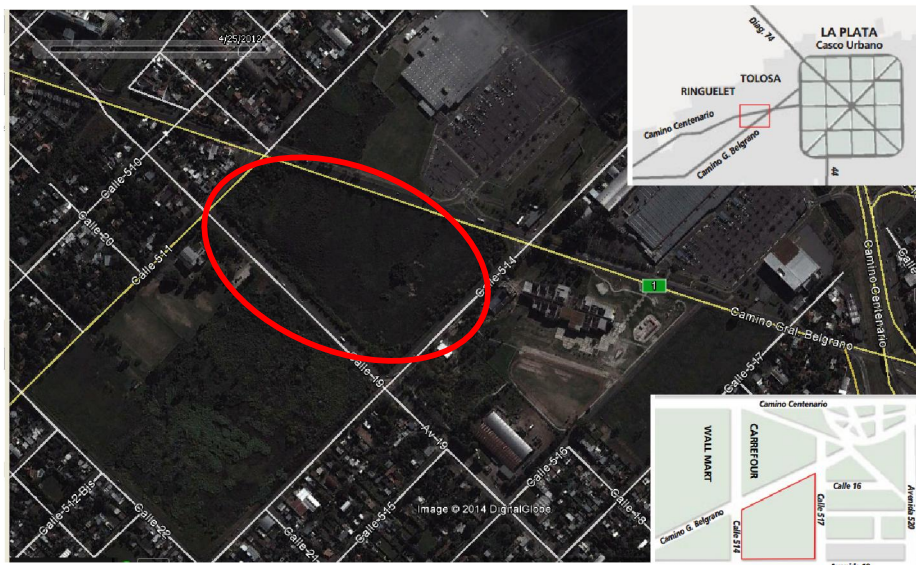


Figura 3. Tierra Vacante próxima al Camino General Belgrano entre 517 y 514, Ringuelet.
Fuente: Elaboración Propia

En estas tierras, y tendiente a la descentralización de actividades del centro platense, se está construyendo la denominada "Ciudad Judicial". El plan de desarrollo futuro de la "ciudad judicial" se estructura con un complejo edilicio de unos 15 mil metros cubiertos

destinado a convertirse en sede de los tribunales penales, con ámbitos destinados a audiencias, juicios y despachos de fiscales y magistrados.

Asimismo, en el mencionado predio se encuentra el Parque Recreativo Zona Norte. Este emprendimiento deportivo, cultural y de recuperación ambiental, que ocupa varias de hectáreas, fue inaugurado en 2010 por la Comuna platense a partir de un convenio de comodato entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad local. Mediante dicho convenio, el primero de éstos afecta en forma gratuita a favor de la Municipalidad mediante permiso de uso precario, una parte de la superficie total del predio ubicado en Camino General Belgrano, Av. 19 entre 514 y 516 de la Localidad de Ringuelet del Partido de La Plata (Figura 3).

Cabe señalar, que este espacio vacante ha sido recuperado por medio del Programa “Chau Baldío”, y apunta a dar respuesta a la insuficiente cantidad de espacios verdes públicos que se localizan en la zona norte. Entre los actores sociales que participaron de esta recuperación cabe destacar a la Subsecretaría de Proyectos Especiales, distintas Cooperativas de Trabajo del Programa de Terrenos Baldíos y miembros de la Delegación de Ringuelet.

En síntesis, de los casos anteriormente presentados, se pone de manifiesto que los intentos de reutilización de las tierras vacantes con un nuevo y diferente uso del suelo han sido exitosos. La refuncionalización propuesta se encuentra en marcha, aunque con dispares niveles de avance o ejecución de las obras propuestas. Cabe destacar que se trata de tres “tipos” diferentes de tierras vacantes o “vacíos”, según la clasificación desarrollada por Carabajal, Servetti y Souto (2011). Pudiéndose reconocer desde un vacío residual -en el caso del predio del Ex BIM III - Batallón de Infantería de Marina Número 3- hasta un vacío latente en el caso del predio 6 de Agosto (Partido de Berisso).

Asimismo, resulta del análisis realizado la participación de diferentes actores sociales en los procesos de refuncionalización de las tierras vacantes. En los tres casos, la propiedad de la tierra es pública -Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata, Suprema Corte de Justicia de la Provincia, Municipalidad de La Plata- y el rol que desempeña el Estado -en sus distintos niveles jurisdiccionales- al interior de estos procesos de mutación urbana es relevante. Los fines o usos al que se destinan las tierras mediante las tres estrategias de reutilización propuestas, son de carácter público -Ej. Construcción de dependencias académicas de la UNLP, Centro Regional de Extensión Universitaria, Parque Recreativo Zona Norte, Ciudad Judicial de la Provincia de Buenos Aires-, es decir, que redundan en beneficio de la comunidad en su conjunto y en una mejora de la calidad de vida de la población de la región. Cabe destacar que en el segundo de los casos analizados, se produce una alianza público-privado (YPF-CONICET-UNLP) en pos de trabajar conjuntamente en la producción de conocimiento sobre las energías renovables y no renovables.

Reflexiones Finales

El tratamiento de las tierras vacantes en nuestras ciudades resulta de importancia si se pretende revertir la actual tendencia de crecimiento urbano expansivo y si se considera que el manejo del suelo es la llave para orientar un desarrollo urbano sustentable. En este sentido, se torna necesario trabajar en nuevas formas de gestión del suelo urbano y en la definición de políticas suelo que conciban la multicausalidad que origina la vacancia de la tierra. La importancia de este reconocimiento permitirá trabajar en la búsqueda de las estrategias más adecuadas para revertir el actual proceso de expansión urbana dispersa con grandes espacios intersticiales al interior de las ciudades.

El fomento de la urbanización de grandes áreas vacantes se convierte en una estrategia de importancia si se pretende favorecer un crecimiento urbano sustentable. La refuncionalización urbana de tierra vacante pública y/o privada, a través de la construcción de vivienda pública (o pública-privada) como así también de la creación de espacios libres públicos -áreas verdes, plazas y parques, equipamientos públicos-, evitarían las discontinuidades en la trama y la consecuente fragmentación territorial del espacio urbano. Asimismo, la aplicación de normativas que premien el completamiento de tejidos y graven la vacancia de usos o la subutilización de tierras serían estrategias complementarias a dicho propósito.

Partiendo de la consideración que el protagonismo no es político ni científico, sino de los diversos actores territoriales involucrados, la formulación de estrategias de integración de las tierras vacantes exige un profundo debate que involucre una acción coordinada de todos los actores en la definición de la ciudad en la que desean para vivir; sólo así seremos capaces no sólo de comprender mejor la formación de las tierras vacantes sino fundamentalmente de resolver los problemas actuales y futuros inherentes al proceso de construcción de las ciudades. La elaboración de propuestas viables que permitan refuncionalizar las tierras vacantes al interior de la Microrregión del Gran La Plata. -y su posterior traducción en acciones concretas- debe darse en forma consensuada entre los diversos actores sociales involucrados, a partir del reconocimiento de los diferentes intereses que los mueven a participar, comprometerse y vincularse con cada proyecto urbano.

Para ello, se necesita un Estado presente en el diseño de políticas urbano-territoriales, que impida un crecimiento desordenado de la urbanización. Es decir, un Estado con capacidad de formular políticas explícitas que permitan moderar y controlar los procesos en curso. En este marco, la discusión debería centrarse en las posibilidades de consolidación del suelo actualmente urbanizado y de utilización de terrenos urbanos existentes en lugar de utilizar nuevas extensiones periféricas, tendiente al logro de una transformación virtuosa del territorio frente a las características actuales que presenta el crecimiento urbano.

Referencias Bibliográficas

- Bossio, S. (2006). *"Rehabilitar para mejorar la calidad de vida. Criterios y Ejemplos de rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano"*. VIII Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación. www.conceptourbanogb.com/articulos/rehabilitar.pdf.
- Bozzano, H. (2002). *"El Cinturón Verde Platense: Sistemas de objetos, sistemas de acciones. Foro CIVEBA, Cinturón Verde Metropolitano de Buenos Aires"*. Jornadas AADER de Argentina y el Mercosur, Facultad de Agronomía, UNLP, La Plata.
- Carabajal, Servetti y Souto (2011). *"Reciclando vacíos urbanos"*. Proyecto de Investigación. Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Uruguay. <http://es.scribd.com/doc/72201829/Vacios-Urbanos-Carpeta-Final>
- Clichevsky, N. (1999). *"Tierra Vacante en Ciudades Latinoamericanas. Situación Actual y Propuestas para su Utilización. El Caso de Buenos Aires, Argentina"*. Informe de Investigación. CONICET-UBA-Lincoln Institute of Land Policy.
- Clichevsky, N. (2007). *"La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización"*, en Cuaderno Urbano Nº 6, pp.195-220, Resistencia.
- Fausto Brito, A. y Rábago, J. (2001). *"¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?"* en Ciudades, 49, pp. 33-39.
- Giacobbe, N; Frediani, J.; Martín, I.; Álvarez, A. (2009). *"La Insustentabilidad de la Inmovilidad: Elementos para analizar causas, medidas para revertir efectos"*. En: CD del

XV Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano -CLATPU- “¿Movilidad o Inmovilidad?”, Ciudad de Buenos Aires.

– Gioria, B. (2003). “*Refuncionalización de terrenos del puerto y ferrocarril en la ciudad de Santa Fe, Argentina*”. Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, nº 448, 25 de mayo de 2003. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-448.htm>.

– Larangeira, A. (2004). “*Tierra vacante en las ciudades de América Latina. Desafíos y Oportunidades*”. Seminario Internacional “Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades”. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge.

– Mignaqui, I.; Arias, S. (2008). “*Política Fundiaria y Desarrollo Urbano: Oportunidades y Amenazas para la Tierra Vacante en Buenos Aires*”. 2º Seminario Políticas Urbanas, Gestión Territorial y Ambiental para el Desarrollo Local. FAU, UNNE. Resistencia.

– Novo López (2011). “*Observar, pensar, interpretar y proyectar*”. <http://davidnovolopez.blogspot.com.ar/2011/07/recuperacion-urbana.html>.

– Plan Estratégico Territorial (2011). Avance II: Planificación Estratégica Territorial. 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Buenos Aires.

– Rojas, E.; Rodríguez Villaescusa, E.; Wegelin, E. (2004). “*Volver al centro: la recuperación de áreas urbanas centrales*”. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

– Urriza, G. (2011). “*La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca*”. Huellas, Nº15, Instituto de Geografía, Univ. Nacional de La Pampa, La Pampa. <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/huellas/v15a14urriza.pdf>